

# **BAB 1**

## **Pendahuluan**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Indonesia telah mengalami beberapa konflik internal, beberapa konflik horisontal dan ada juga konflik vertikal salah satu konflik yang terjadi di Indonesia adalah konflik Aceh. Konflik di Aceh merupakan konflik vertikal yang cukup panjang yang terjadi selama bertahun-tahun karena adanya kelompok separatis Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Fenomena separatisme bukanlah monopoli dari Indonesia semata. Negara-negara lain juga mengalaminya, seperti Thailand, Pakistan, bahkan negara-negara maju tak luput dari persoalan ini. Separatisme dalam hal ini disamakan pengertiannya dengan pemberontakan.

Sejak dari tahun 1945 sampai dengan terjadinya perdamaian pada tahun 2005, konflik Aceh telah banyak menelan korban akibat pertempuran antara militer dan tentara GAM. Gerakan Aceh Merdeka yang menuntut pemisahan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak mendapat tanggapan dari pemerintah. Perlawanan yang dilakukan oleh GAM, ditanggapi pemerintah Indonesia dengan mengirimkan tentara untuk menaklukkan pemberontak di Aceh. Mengenai separatisme di masa Soekarno, George McT. Kahin mengatakan bahwa seluruh gerakan separatis di masa pemerintahan Soekarno dipicu oleh ketidakpuasan elit daerah dan/atau perwira militer daerah terhadap penguasa pusat.

Perkembangan penanganan separatisme di Aceh, sejak masa Pemerintahan Habibie hingga Megawati Soekarno Puteri mengalami pasang surut dan sejumlah tantangan yang amat kompleks. Hal yang menarik adalah sejak pemerintahan Soekarno sampai dengan masa kepemimpinan Megawati Soekarnoputri, pemerintah melakukan cara penyelesaian konflik yang sama, yaitu mengirimkan tentara ke Aceh dengan bermaksud meredam kekerasan-kekerasan yang terjadi di Aceh, tetapi yang akhirnya berujung dengan terjadinya bentrokan antara tentara Indonesia dan pemberontak yang tergabung dalam Gerakan Aceh Merdeka

(GAM). Sehingga terlihat jelas, di Indonesia, penggunaan kekerasan sebagai mekanisme untuk mengatasi konflik memiliki sejarah panjang.

Pada tahun 2000, pada masa pemerintahan Gus Dur, lembaga non pemerintah Henry Dunant Centre (HDC) didaulat sebagai mediator untuk menghentikan konflik antara GAM dan RI. LSM internasional ini bersifat independen yang terdiri dari kalangan akademisi. Proses perdamaian yang difasilitasi oleh Henry Dunant Centre ini tidak berhasil, karena dalam proses perdamaian ini, kekerasan dan bentrokan antara tentara Indonesia dan GAM tetapi terjadi. Proses perdamaian yang berlangsung sampai tahun 2003 ini tidak berhasil.

Pada tahun 2006, mantan Menteri Finlandia Marthi Ahtisari melalui Crisis Management Initiative (CMI) berperan menjadi mediator untuk proses perdamaian yang kembali dilakukan untuk menghentikan internal konflik di Aceh. Negosiasi yang menjadi pusat perhatian internasional internasional ini dilakukan dalam lima putaran yang terpisah selama delapan bulan. Setelah melalui proses negosiasi yang alot, pada 15 Agustus 2005 ditandatangani nota kesepakatan damai antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang tetap berlangsung aman sampai dengan sekarang.

Dari usaha menuju perdamaian ini, penulis melihat ada dua kali proses perdamaian yang dilakukan oleh aktor internasional. Tetapi yang berhasil dilakukan adalah proses terakhir yang dilakukan oleh Mantan Presiden Marthi Ahtisaari melalui CMI. Penulis ingin meninjau lebih jauh kedua proses ini. Kenapa proses yang pertama tidak berhasil dan proses yang kedua berhasil? Hal-hal apa yang mempengaruhi keberhasilan proses mediasi oleh aktor internasional?

## **1.2. Permasalahan Penelitian**

Bagi kelompok realis, perdamaian yang lebih bertahan lama seringkali dihasilkan dari kemenangan secara militer dibandingkan dengan negosiasi damai. Intervensi pihak ketiga hanya akan memperpanjang penderitaan. Pandangan para pemikir NeoMarxist dan pemikir-pemikir radikal melihat seluruh usaha resolusi konflik sebagai sesuatu pandangan yang keliru, karena resolusi konflik berusaha mendamaikan benturan kepentingan yang sebenarnya tidak dapat direkonsiliasi.

Dalam hal ini penulis memakai studi kasus internal konflik di Aceh yang terjadi antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Penyelesaian konflik di Aceh bertahun-tahun terjadi dengan cara kekerasan. Pada tahun 2000 mediasi yang dilakukan oleh NGO Hendry Dunant Centre tidak berhasil tetapi pada tahun 2006, mediasi yang dilakukan oleh Crisis Management Initiative berhasil.

Dilihat dari pandangan para pemikir NeoMarxist, konflik internal yang terjadi di Aceh antara Gerakan Aceh Merdeka dan pemerintah Indonesia yang mempunyai kepentingan yang saling berbeda seharusnya susah untuk mencapai perdamaian di Aceh.

Penelitian ini bertujuan untuk menguji semua aspek dari mediasi, mulai dari aktor utama, dinamika dan isu-isu yang dibahas. Sehingga pertanyaan dari penelitian ini adalah : Bagaimana mediasi yang efektif yang dilakukan oleh Crisis Management Initiative dalam menangani konflik di Aceh?<sup>1</sup>

### **1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan**

Penyelesaian konflik internal yang terjadi di suatu negara bisa menjadi penyelesaian yang lebih mengarah kepada tindak kekerasan. Tesis ini ingin mencoba menganalisa strategi dan proses mediasi yang dilakukan oleh Crisis Management Initiative (CMI) dalam mewujudkan perdamaian antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan pemerintah Republik Indonesia. Studi ini ingin meninjau proses pengambilan keputusan dan pendekatan budaya yang digunakan oleh CMI dalam penyelesaian konflik tersebut. Dan ingin meninjau juga faktor lain yang mendukung terjadinya perdamaian antara pemerintah RI dan GAM. Studi ini untuk melihat efektif tidaknya langkah-langkah dari CMI terhadap resolusi konflik di Aceh.

---

<sup>1</sup> Hugh Miall, Oliver Ramsbotham, *Resolusi Damai Konflik Kontemporer* (PT Raja Grafindo Persada – Jakarta), 5

### 1.3.2. Signifikansi Penelitian

Keterkaitan konsep utama ini dengan perkembangan kajian ilmu Hubungan internasional di peminatan pengkajian strategi yaitu diperlukan analisis khusus tentang studi konflik khususnya konflik internal yang berdimensi internasional ditinjau dari perspektif disiplin hubungan internasional .

Adanya upaya dari pemerintah Indonesia untuk menyelesaikan konflik internal di Aceh baik secara militer maupun jalan perundingan yang mengundang keterlibatan aktor-aktor internasional baik negara-negara asing maupun aktor non-negara khususnya organisasi non-pemerintah internasional (international NGOs). Di sini kita dapat melihat baik globalisasi memberikan pengaruh yang cukup kuat terhadap dinamika konflik serta resolusi konflik di Indonesia. Ternyata penyelesaian konflik internal bisa dibantu oleh aktor lain di luar negara yang bertikai.

Karena begitu banyak aspek dan aktor yang terlibat dalam konflik dan resolusi konflik maka analisis bisa bersifat disiplin ilmu sehingga memberikan kontribusi yang sangat bermanfaat terhadap ilmu Hubungan Internasional khususnya peminatan kajian strategi dan keamanan.

### 1.4. Tinjauan Pustaka

Tesis ini menggunakan sumber-sumber yang berasal dari buku-buku dan jurnal akademis yang dijadikan sebagai sumber rujukan. Yang pertama diambil dari tulisan Aleksius Jemadu, Analisis Konflik Internal dari Persepektif Ilmu Hubungan Internasional, yang mengatakan, ada urgensi untuk melakukan analisis yang mendalam tentang berbagai konflik dengan menggunakan konsep atau teori dari ilmu Hubungan Internasional yang pada masa lalu terlalu banyak memberikan perhatian pada konflik antar negara (*interstate conflict*) dan kurang memberi perhatian pada fenomena konflik internal (*intrastate-conflict*). Yang kedua, jurnal mengenai mediasi oleh James A. Wall, *Mediation, A Current Review and Theory Development*. Dalam jurnal ini, bisa dilihat faktor-faktor penentu dalam suatu proses mediasi oleh pihak ketiga.

Sumber ketiga adalah buku *Conflict, Resolution and Provention* dari John Burton yang memberikan referensi bahwa resolusi konflik merupakan salah satu cara penyelesaian konflik.

### 1.5 Kerangka Pemikiran

Konflik adalah situasi dan kondisi dimana terjadi pertentangan dan kekerasan dalam menyelesaikan masalah antara sesama anggota masyarakat, antara masyarakat dengan pemerintah maupun antara masyarakat dengan organisasi bisnis di suatu wilayah. Berakhirnya Perang Dingin, telah mengakibatkan perubahan dalam peta konflik dunia, dimana konflik lebih banyak terjadi dalam negara (*intrastate*) daripada antar negara (*interstate*).

Tipologi konflik di Indonesia dapat dilihat dalam realitas konflik yang cukup menonjol selama ini terjadi di Indonesia yaitu :

- a) **Konflik Horisontal**, merupakan konflik yang terjadi antar kelompok agama, kelompok pendatang dengan penduduk asli, kelompok etnis atau suku dan organisasi bisnis yang berada di lokasi setempat.
- b) **Konflik Vertikal**, merupakan konflik yang terjadi antara pemerintah dan kelompok-kelompok sosial masyarakat tertentu. Asumsinya, konflik terjadi karena merupakan akibat dari proses pembuatan kebijakan (*policy*) pemerintah yang tidak partisipatif dan pada tahap berikutnya memunculkan perbedaan pendapat, pertentangan, kekerasan serta separatisme.<sup>2</sup>

Konflik bisa berpotensi sebagai berikut :

- 1) Kesenjangan pembangunan/ketidakadilan sosial ekonomi
- 2) Lemahnya legitimasi dan institusi sosial politik
- 3) Penggunaan kekerasan oleh aparat negara dalam mewujudkan tertib sosial
- 4) Pelanggaran HAM (Hak-hak Asasi Manusia)
- 5) Isu agama
- 6) Tindak kekerasan militer dan pertentangan elit
- 7) Melemahnya mekanisme tradisional dan memudarnya identitas budaya asli
- 8) Intervensi asing<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Mawardi, Dr.Ir.Moch.Ikhwanuddin, (2005), *Strategi Dasar Penanganan Daerah Konflik di Indonesia*, <http://pda-undp.tripod.com/plenary52.pdf>.

<sup>3</sup> Ibid

Resolusi konflik merupakan suatu proses penyelesaian masalah dalam konflik. Pengambilan keputusan adalah bagian yang penting dalam resolusi konflik. Sebelum menyimpulkan analisis pengambilan keputusan, ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan, seperti mengenai perbedaan persepsi pihak yang bertikai, perselisihan yang dinegosiasikan, isu-isu yang krusial untuk mencari penyelesaian. Resolusi konflik sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan dalam konflik dengan tidak adanya pemaksaan dan kekerasan dalam mengontrol konflik. Hal ini berkaitan dengan efisiensi dalam resolusi konflik dalam mengurangi konflik yang telah mengakar dalam.<sup>4</sup>

Mediasi sebagai salah satu cara resolusi konflik. Dalam tesis ini, mediasi ditetapkan sebagai konsep utama untuk menjawab pertanyaan penelitian tentang bagaimana perdamaian di Aceh bisa terjadi. Adapun konsep-konsep yang dipakai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Mediasi adalah bantuan kepada dua atau lebih pihak yang sedang bertikai (Kressel and Pruitt 1989) oleh pihak ketiga yang (biasanya) tidak punya otoritas untuk memaksakan hasil.<sup>5</sup> Penetapan mediasi sebagai konsep utama menjadikan tesis ini sebagai bagian dari konsep mengenai perdamaian menurut Raymond Aron sebagai suatu kondisi penanggulangan persaingan antara unit-unit politik yang berlangsung tahan lama atau kurang.<sup>6</sup>

Ketiga konsep mengenai resolusi konflik. Menurut Peter Wallensen definisi resolusi konflik mengandung tiga unsur penting. Pertama, adanya kesepakatan yang biasanya dituangkan dalam sebuah dokumen resmi yang ditandatangani dan menjadi pegangan selanjutnya bagi semua pihak. Kedua, setiap pihak menerima atau mengakui eksistensi dari pihak lain sebagai subyek. Sikap ini sangat penting karena tanpa itu mereka tidak bisa bekerjasama selanjutnya untuk menyelesaikan konflik secara tuntas. Ketiga, pihak-pihak yang bertikai juga sepakat untuk menghentikan segala aksi kekerasan sehingga proses

---

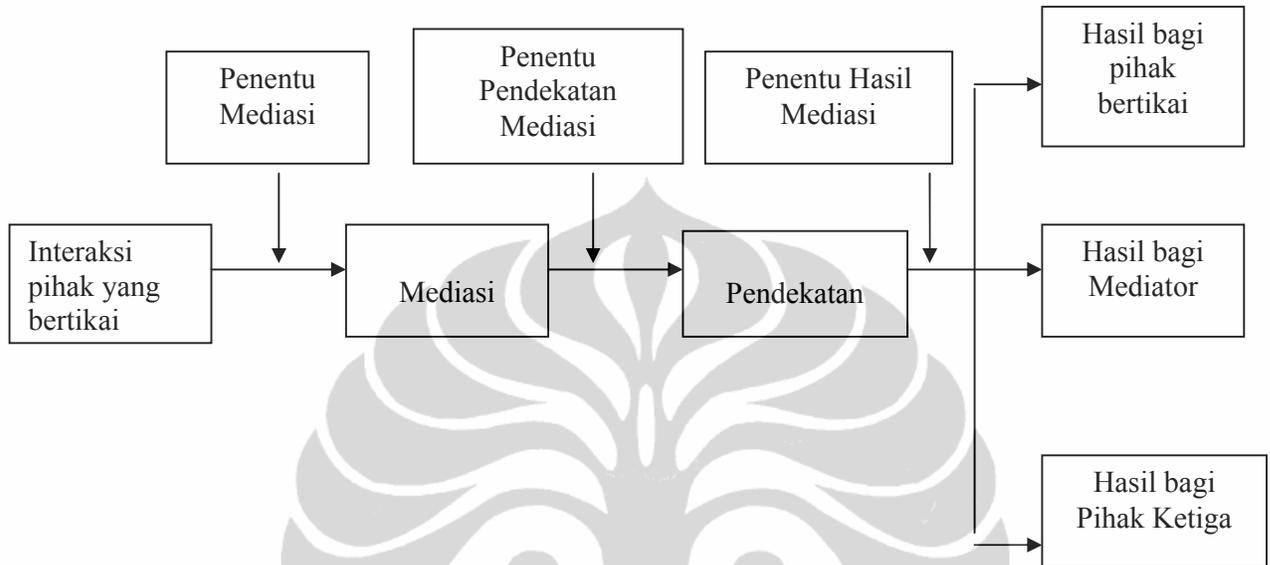
<sup>4</sup> John Burton (1990), *Conflict: Resolution and Provention*. ST. MARTIN'S PRESS, INC., New York.

<sup>5</sup> James A. Wall, Jr, *Mediation, a Current Review and Theory Development* (University of Missouri – Columbia), 372

<sup>6</sup> David P. Barash & Charles P. Webel (2002). *Peace and Conflict Studies*. California: Sage Publications, Inc.

pembangunan rasa saling percaya bisa berjalan sebagai landasan untuk transformasi sosial, ekonomi dan politik yang didambakan.

### Kerangka Kerja Mediasi<sup>7</sup>



Literatur mediasi pada dekade terakhir ini disusun dalam enam area topikal: faktor-faktor penentu mediasi, mediasi per se (pada hakekatnya, sendiri), pendekatan yang digunakan oleh mediator, faktor-faktor penentu dari pendekatan mediasi, dan hasil sangat deskriptif dari teori.

Saat proses mediasi berjalan, mediator bisa memilih berbagai pendekatan dimana pendekatan ini bisa dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti lingkungan, pelatihan mediator, karakteristik dari pihak yang bertikai, dan sifat dasar dari konflik tersebut.

Keberhasilan mediasi bergantung kepada kesediaan kedua belah pihak untuk berdamai. Calvin Smith memandang ketidakberhasilan berasal dari ketidakmauan pihak yang bertikai. Sehingga diperlukan penelitian yang lebih lanjut untuk menemukan pengetahuan untuk menjalankan praktik mediasi sensitive terhadap kultur konflik.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> James A. Wall, Jr, *Mediation, a Current Review and Theory Development* (University of Missouri – Columbia)

<sup>8</sup> Smith, Calvin. (January, 2000). *Facilitating 'Perspectival Reciprocity' in Mediation: Some Reflection on a Failed Case*. Springer

Aktor-aktor non state seperti NGO (Non Governmental Organization) yang mempunyai jaringan international dapat lebih fleksibel dalam melakukan hubungan dengan kelompok-kelompok lain di luar negara. Oleh karena itu muncul konsep *multi-track diplomacy* yakni diplomasi yang dilakukan melalui dua jalur. Melalui *track-one* merupakan kegiatan wakil-wakil negara yang resmi. *Track two* merupakan kegiatan wakil-wakil yang tidak resmi. *Track two* merupakan kontak-kontak non pemerintah, informal yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok yang dinamakan sebagai warga diplomat.

## **1.6. Rumusan Hipotesa Penelitian dan Asumsi Sementara**

### **1.6.1 Asumsi Sementara**

Berdasarkan pandangan para pemikir NeoMarxist dan pemikir-pemikir radikal melihat seluruh usaha resolusi konflik sebagai sesuatu pandangan yang keliru, karena resolusi konflik berusaha mendamaikan benturan kepentingan yang sebenarnya tidak dapat direkonsiliasi, menghasilkan asumsi sementara dari saya, bahwa melalui *multi-track diplomacy*, dua kepentingan yang berbeda dari dua pihak baik pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka yang sedang mengalami konflik bisa diatasi.

### **1.6.2 Hipotesa Penelitian**

Konflik vertikal yang terjadi di Aceh antara pemerintah Republik Indonesia dan kelompok separatis Gerakan Aceh Merdeka (GAM) awalnya adalah akibat dari kekecewaan sekelompok orang yang terhadap kebijakan pemerintah. Cara pemerintah yang mengirimkan tentara ke Aceh untuk mewujudkan perdamaian di Aceh seharusnya bisa berhasil.

Setelah konflik kekerasan yang terjadi selama tigapuluh tahun di Aceh, tesis ini mengajukan hipotesa tuntutan GAM untuk merdeka dan keinginan pemerintah Indonesia untuk mewujudkan perdamaian dalam kerangka Negara Republik Indonesia sebenarnya tidak dapat direkonsiliasikan sehingga perdamaian sulit diwujudkan.

### 1.7. Model Analisis

Mediasi terjadi karena ada dua proses yang saling bertautan. Pertama, pihak-pihak yang bertikai meminta kesediaan pihak ketiga untuk mediasi; kedua, pihak ketiga harus setuju untuk melakukan mediasi.

Untuk mengevaluasi keuntungan dari bantuan pihak ketiga, pihak-pihak yang bertikai sering membandingkan hasil dari interaksi mediasi dengan berbagai alternatif. Seperti dalam suatu pertikaian yang terus menerus, dimana negosiasi tidak berhasil untuk menyelesaikan masalah.

Tiga elemen dalam mediasi : (1) bantuan/interaksi dari pihak ketiga, (2) pihak ketiga, (3) pihak ketiga yang tidak punya otoritas untuk memaksakan hasil dari proses mediasi.<sup>9</sup>

Penelitian ini memakai model analisis sebagai berikut :



Dari teori yang dipilih, variabel dependen dalam tesis ini adalah keberhasilan CMI. Keberadaan mediasi sebagai variabel independen akan dianalisa melalui teori James A. Wall tentang mediasi sehingga bisa dijabarkan hubungan antar keberhasilan CMI dengan proses mediasi.

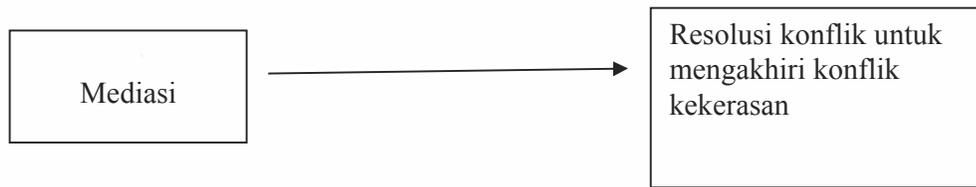
### 1.8. Operasionalisasi Konsep

Dalam tesis ini, ada tiga konsep utama yang dipergunakan, yaitu mediasi oleh Kressel and Pruitt (1989), perdamaian oleh Raymon Aron , resolusi konflik oleh Peter Wallensen.

---

<sup>9</sup> James A. Wall, Jr, *Mediation, a Current Review and Theory Development* (University of Missouri – Columbia)

## Bagan Operasionalisasi Konsep



### 1.9. Metodologi

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah kajian pustaka berupa studi literatur dengan memilih data yang relevan untuk mendukung penelitian yang diambil dari buku referensi, artikel, jurnal, buku-buku ilmiah, internet, media massa dan majalah.

Jenis penelitian yang dipakai adalah penelitian kualitatif. Cara pengumpulan data dilakukan melalui teknik pengumpulan data sekunder atau *library research*. Dalam hal ini, data yang diperlukan akan dihimpun dari berbagai buku bacaan/literatur, arsip-arsip dan laporan tahunan dari NGO bergerak di bidang konflik, jurnal-jurnal dari lembaga penelitian bidang konflik, artikel media baik dari surat kabar maupun majalah dan dari internet.

Dalam menganalisa data, peneliti akan melakukan langkah-langkah sebagai berikut : pertama, menghimpun literatur dan dokumen-dokumen yang relevan sebagai sumber data dan informasi yang diperlukan. Kedua, memilah atau mengklasifikasikan data atau informasi secara sistematis. Ketiga, mengadakan analisis dengan metode dan teknik pengumpulan data yang tepat untuk dikaji berdasarkan kerangka dasar teori. Keempat, pencapaian kesimpulan dari penelitian.

### 1.10. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman alur pikiran dalam tulisan ini, maka sistematika penulisan dibagi dalam bagian-bagian yang terdiri dari 5 (lima) bab yang masing-masing terdiri dari beberapa sub bab. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut :

**Bab I Pendahuluan**, menjelaskan latar belakang masalah, yakni mengenai terjadinya konflik internal di Indonesia antara pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang awalnya di mediasi oleh Crisis Management Initiative.

**Bab II Mediasi Sebagai Salah Satu Cara untuk Resolusi Konflik**, merupakan tinjauan literatur jurnal, teori-teori, studi mengenai resolusi konflik dan mediasi.

**Bab III Keberhasilan Mediasi oleh Crisis Management Initiative (CMI)**, bab ini menjabarkan mengenai sejarah konflik di Aceh, awal mula gerakan separatis GAM serta penjelasan mengenai proses mediasi konflik yang pernah dilakukan di Aceh oleh Hendry Dunant Centre dan Crisis Management Initiative (CMI).

**Bab IV Analisa**, dalam bab ini melihat lebih jauh proses mediasi konflik Aceh oleh Crisis Management Initiative melalui dinamika mediasi tersebut, dan menganalisa apakah teknik-teknik yang dipakai CMI efektif atau tidak dalam menangani konflik vertikal di Aceh.

**Bab V Penutup**, bab ini merupakan bagian akhir dari laporan hasil penelitian. Bab ini berisi kesimpulan dari seluruh penelitian, berupa uraian tentang hasil penelitian yang diringkas dari penjelasan pada bab-bab yang sebelumnya.